Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Preußen seit dem 9. November 1918
unter besonderer Berücksichtigung des Eindringens der neuen Gedanken der Demokratie und des Parlamentarismus.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer

Hohen Juristischen Fakultät der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Wilko Rieß von Scheurnschloß
Regierungsassessor aus Angermünde.

Marburg
R. Friedrich's Universitäts-Buchdruckerei (Inhaber Karl Gleiser)
1927.

Von der Juristischen Fakultät als Dissertation angenommen im September 1927.

Berichterstatter: Professor Dr. Genzmer.

Einteilung.

Einleitung.

Wie die staatliche Umwälzung vom 9. November 1918 die Reichsverfassung und die preußische Landesverfassung grundlegend änderte, so konnte sie mit ihren Folgeerscheinungen bei der engen wechselseitigen Beziehung zwischen Gemeinde und Staat auch auf die Gemeindeverfassungen nicht ohne Einfluß bleiben.

Es ist selbstverständlich, daß, wie die konstitutionelle Monarchie durch die Republik abgelöst wurde, auch auf dem Gebiete des Gemeindeverfassungsrechts zahlreiche aus der konstitutionellen Staatsform herausfließende Einrichtungen teils völlig abgeschafft, teils abgeändert werden mußten.

Ihren Ausgang nahm die Umgestaltung des Gemeindeverfassungsrechts von dem bereits am 13. November 1918 erlassenen Aufruf [1]) der damaligen preußischen Regierung an das preußische Volk, in dem sie als ihre Aufgabe bezeichnet:

> „Das alte von Grund auf reaktionäre Preußen so rasch wie möglich in einen völlig demokratischen Bestandteil der einheitlichen Volksrepublik zu verwandeln".

Ausdrücklich wurde dabei hervorgehoben:

> „Demokratisierung aller Verwaltungskörperschaften, Beseitigung der Gutsbezirke, völlig gleiches Wahlrecht beider Geschlechter für alle Gemeindevertreter für alle Gemeindevertretungen in Stadt und Land".

In Ausführung dieses Programms sind die Gemeindeverfassungen durch eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen zum Teil abgeändert worden. Ob diese Aenderungen tatsächlich als eine Entwicklung anzusprechen sind, kann allerdings insofern fraglich erscheinen, als

---

1) G. S. S. 187.

unter einer solchen eine natürliche, organische Veränderung zu verstehen ist, die in der Vergangenheit wurzelnd nur die Fortsetzung einer schon vorhandenen großen Linie darstellt. Als eine Entwicklung in diesem Sinne kann man jedenfalls eine im Anschluß an eine gewaltsame Staatsumwälzung erfolgte Aenderung ohne weiteres nicht ansehen.

Geht man hiervon aus, so kann man zwischen einer äußeren und einer inneren Entwicklung unterscheiden:

Rein äußerlich betrachtet stellt die neue Gesetzgebung jedenfalls keine Entwicklung gegenüber dem früheren Zustand dar. Die auf der neuen staatsrechtlichen Grundlage — dem demokratischen Gleichheitsprinzip — erlassenen Gesetze können nämlich deshalb nicht als organische Weiterführung der seitherigen Rechtsentwicklung angesehen werden, weil die Gesetzgebung bis dahin diesen Grundsatz, mindestens in modernem Sinne und in diesem Ausmaße, nicht kannte.

Hinsichtlich der inneren Entwicklung im Sinne des demokratischen Gedankens liegen die Verhältnisse jedoch insofern anders, als die demokratischen Anschauungen und die hiermit verbundenen Nebenerscheinungen des Parlamentarismus sich auch schon vor dem 9. November 1918 Bahn zu brechen begannen.

Während das Reich vornehmlich durch das Gesetz vom 28. Oktober 1918[1]) aus einem konstitutionellen Staat in einen parlamentarisch-demokratisch regierten umgewandelt wurde, wurde in Preußen schon durch die sogenannte „Osterbotschaft" vom 17. April 1917, durch das Versprechen der Einführung des unmittelbaren, gleichen und geheimen Wahlrechts für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus, der gleiche Weg aufgezeigt, ohne daß er jedoch zunächst seine Verwirklichung gefunden hätte.

Im Zuge der reichsrechtlichen Entwicklung aber hätte aus staatspolitischen Erwägungen heraus auch eine allmähliche Veränderung des preußischen Staatsverfassungsrechts und im Anschluß hieran des Gemeindeverfassungsrechts erfolgen müssen, um den im Reich in der Form des Parlamentarismus zum Ausdruck gebrachten demokratischen Gedanken auch in Preußen zu verwirklichen. Wenn der Umsturz in diese Entwicklung unorganisch eingegriffen hat, so hat er doch in Wirklichkeit nur dem bereits in der Osterbotschaft in Preußen zum Ausdruck gebrachten, aber in die Tat noch nicht um-

1) R. G. Bl. S. 1274.

gesetzten, Gedanken der Demokratie, allerdings ohne vermittelnden Uebergang, zum Durchbruch verholfen.

Bevor nun die leitenden Gedanken der Entwicklung der verschiedenen Gemeindeverfassungsgesetze in Preußen herausgestellt werden, ist zunächst eine Begrenzung des Themas nach verschiedenen Richtungen hin erforderlich. So wird sich die Darstellung in der Hauptsache mit den östlichen Gemeindeordnungen befassen, also mit der Städteordnung vom 30. Mai 1853 und mit der Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891, da es in Preußen im Grunde genommen nur diese Gemeindeordnungen gibt. Die Gemeindeverfassungsgesetze der westlichen und der neueren Provinzen sind im wesentlichen nur Abwandlungen der beiden erstgenannten Gesetze, die der geschichtlichen Entwicklung und den gegebenen örtlichen Verhältnissen angepaßt worden sind. Am stärksten tritt dieses in der Rheinprovinz und zum Teil auch in Westfalen und in Hannover hervor. Soweit jedoch besondere Aenderungen dieser Gesetze von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklung des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts sind, sollen sie im Folgenden mit gestreift werden.

Von dem Gemeindeverfassungsrecht ist das Gemeindeverwaltungsrecht streng zu scheiden. Während das erstere die Grundordnung der Gemeinde aufzeigt, d. h. die Summe aller Einrichtungen, durch die die Gemeinde zur gemeindlichen Organisation und zur Herrschaft befähigt wird, mittels deren Gemeinde und Gemeindebevölkerung zur Einheit zusammengefaßt und zum Gemeinschaftsleben in den Stand gesetzt werden, ist das Gemeindeverwaltungsrecht der Inbegriff der Rechtsnormen, die die Tätigkeit der Gemeindeorgane und Gemeindebehörden regeln, die also das Gemeindeleben in der Bewegung zeigen. Auf beide Rechtsgebiete hat die Staatsumwälzung in verschiedenem Maße eingewirkt. Da die Revolution vom November 1918 in erster Linie einen verfassungsändernden Charakter trug, so wurde durch sie unmittelbar zunächst auch nur die Verfassung des Staates und mittelbar die der kommunalen Verbände berührt. Auf die Verwaltung wirkte die Staatsumwälzung nur insofern ein, als der Ausfluß der jetzt veränderten Verfassungen dieses erforderte. Die durchaus wesensverschiedenen Gebiete des Verfassungs- und Verwaltungsrechts sind auch in diesem Zusammenhange nicht zu verwechseln, obwohl die Grenzen zwischen ihnen oft sehr flüssig sind. Dies trifft besonders bei der Steuerhoheit der Gemeinden und bei

der Staatsaufsicht über die Gemeinden zu. Derartige Punkte, die zum Teil beiden Rechtsgebieten angehören, sollen hier nur insoweit berücksichtigt werden, als sie für das Gemeindeverfassungsrecht von Bedeutung sind. Die Betrachtung der Entwicklung des reinen gemeindlichen Verwaltungsrechts scheidet demnach für diese Arbeit aus.

Darüber hinaus sollen im Folgenden auch nicht die Abänderungen des Gemeindeverfassungsrechts berücksichtigt werden, die sich ihrem Wesen nach mehr auf staatsrechtlichem als auf gemeinderechtlichem Gebiet bewegen. Es sind dieses die Aenderungen, die durch den Wegfall der Monarchie sich von selbst vollziehen mußten, indem auch alle Rechte und Befugnisse des Monarchen in Staat und Gemeinde selbsttätig außer Kraft traten[1]), da infolge des Umsturzes sich die höchste Gewalt mit ihren Auswirkungen von dem seitherigen Träger auf den durch die neuen Verhältnisse geschaffenen verschob.

Im Anschluß an die Begrenzung dieser Arbeit, soll nun im Folgenden versucht werden, die Grundgedanken der zu behandelnden Entwicklung mit ihren tatsächlichen Auswirkungen kurz darzulegen.

In dieser Beziehung ist von ausschlaggebender Bedeutung, daß die Staatsumwälzung in Preußen vom November 1918 sich hauptsächlich in der Ersetzung der konstitutionellen Monarchie durch die Volkssouveränität ausgewirkt hat. Die neuen verfassungsrechtlichen Grundlagen des Staates wurden in der Folge auch zu den Grundlagen der Einzelgemeinden gemacht.

Die Uebereinstimmung zwischen Reichs- und Landesverfassung einerseits und den Gemeindeverfassungen andererseits ist durch Artikel 17 Absatz 2 der Reichsverfassung und durch Artikel 74 der preußischen Verfassung[2]) auf dem wichtigsten einschlägigen Gebiet, nämlich dem Wahlrecht, festgelegt worden. Was die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts seit dem 9. November 1918 genannt wird, ist, wie noch im Folgenden näher dargelegt wird, im wesentlichen nichts anderes als eine Angleichung der bestehenden Gemeindeordnungen an die Grundgedanken der preußischen und der Reichsverfassung bezüglich der Demokratie und des Parlamentarismus.

1) z. B. Bestätigung des Bürgermeisters und der besoldeten Magistratsmitglieder in den Städten von mehr als 10 000 Einwohnern (§ 33 Absatz 1 Nr. 2 St. O.)

2) vgl. auch Art. 127 R. V., Art. 70, 71 Pr. V.

Hauptteil.

I. Gemeindepersonen.

1. Bürgerrecht.

Zunächst hat das Verhältnis der Bewohner zu den Selbstverwaltungskörperschaften sowie ihr Einfluß auf das öffentliche Leben derselben seit der Staatsumwälzung in Preußen sich grundlegend geändert. Früher konnte nur der Gemeindeangehörige in vollem Maße am Gemeindeleben teilnehmen, der im Besitze des Bürgerrechts [1]) oder des Gemeinderechts [2]) war. Erst hierdurch erlangte er das Recht zur Teilnahme an den Gemeindewahlen, zur Bekleidung unbesoldeter Aemter in der Verwaltung und Vertretung der Gemeinde und das Gemeindenutzungsrecht.

Wie der alte Staat durch das Dreiklassenwahlrecht für das Parlament das Recht seiner Bewohner nach dem Umfang ihrer Leistungen und der dementsprechend für ihn angenommenen Wichtigkeit abzustufen suchte, so war auch in Stadt- und Landgemeinden die Ausübung des Bürger- bezw. Gemeinderechts an besondere Bedingungen geknüpft. Diese Rechte hatten im wesentlichen die gleichen Voraussetzungen; ihre wichtigsten waren [3]): Reichs- bezw. preußische Staatsangehörigkeit, männl. Geschlecht, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte, wirtschaftliche Selbständigkeit (24 Jahre und selbständiger Haushalt), das sog. Hausbesitzerprivileg, Nichtempfang von Armenunterstützung und gewisse steuerliche Leistungen. Auf diese Weise waren die besitzenden Klassen in der Ausübung der kommunalpolitischen

1) § 5 St. O.
2) §§ 39, 40 Lg. O.
3) § 5 St. O.; § 41 L. G. O.

Rechte wesentlich bevorzugt und zum großen Teile allein maßgebend. Dieser Zustand, der in breiten Schichten von jeher als unsozial und außerordentlich drückend empfunden wurde, ist, als die Demokratie in der Revolution vom 9. November 1918 den Sieg davongetragen hatte, sofort beseitigt worden.

Schon der das Programm der neuen Regierung enthaltende Aufruf vom 13. November 1918 [1]) versprach alle für rückständig erachteten Einrichtungen möglichst umgehend zu beseitigen. Hierzu gehörte in erster Linie die teilweise Abschaffung der Voraussetzungen des politischen Bürgerrechts, wie sie vor dem 9. November 1918 für die Ausübungen desselben bestanden hatte und mit der neuen Staatsauffassung nicht mehr zu vereinbaren waren. Deshalb wurden durch § 3 der Verordnung vom 24. Januar 1919 [2]) das Wahlrecht der juristischen Personen und Forensen aufgehoben und die bisherigen Beschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts der Gemeindeangehörigen in weitestem Maße beseitigt.

Wenn auch jetzt wieder § 2 Satz 3 und § 3 des Gemeindewahlgesetzes [3]) von einer Bürgerliste und damit auch von einem Bürgerrecht sprechen, so ist dies von dem alten, durch Verordnung vom 24. Januar 1919 abgeschafften, Bürgerrecht den Voraussetzungen nach grundverschieden.

Das Wesen des Bürgerrechts ist heute streng demokratischer Natur und zwar nach dem Prinzip der staatsbürgerlichen Gleichheit. Dies findet seinen Ausdruck darin, daß nicht mehr wie bisher, neben den allgemein üblichen Voraussetzungen, wie Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und Gemeindeangehörigkeit, zur Erlangung des Bürgerrechts noch ein bestimmtes Vermögensmaß erforderlich ist. Heute setzt vielmehr die Eintragung in die Bürgerliste nur voraus, daß die betreffende Person am Wahltage gemäß § 2 Gemeindewahlgesetz wahlberechtigt ist [4]).

Nur in einzelnen wenigen Punkten ist noch heute das alte Bürgerrecht von Bedeutung. § 9 der Verordnung vom 24. Januar 1919 [5])

---

1) G. S. S. 187.

2) G. S. S. 13.

3) G. S. v. 1924 S. 99.

4) § 3 II. G. W. G.

5) G. S. S. 14.

bestimmt, daß hinsichtlich der Teilnahme am Gemeindevermögen, Gemeindegliedervermögen und den Allmenden alles beim alten bleiben soll. Darnach werden diese Vermögen und Anstalten ungeschmälert zur Benutzung derer belassen, die sie auch früher schon kraft ihres Bürgerrechts nutzten[1]. Im Zusammenhang hiermit haben die Gemeindeglieder, die die oben umschriebenen Voraussetzungen des alten Bürgerrechts erfüllen, noch gemäß § 9 der Verordnung vom 24. Januar 1919[2]) das Vorrecht, daß sie allein zur Bekleidung der unbesoldeten Aemter in der Verwaltung und Vertretung der Gemeinde berechtigt sind, die nicht durch Wahl nach den Vorschriften des Gemeindewahlgesetzes, sondern die noch auf Grund des alten Bürgerrechts besetzt werden[3]. Dieses trifft hauptsächlich zu bei alten privilegierten Gemeindeanstalten und bei Flur- und Markgenossenschaften.

2. Gemeindewahlrecht.

Im engsten Zusammenhang mit der Beseitigung der Voraussetzungen des alten Bürgerrechts steht die Ersetzung des vormaligen Dreiklassenwahlrechts in den Gemeinden durch das allgemeine, gleiche und unmittelbare Wahlrecht. Versprochen war auch diese Aenderung bereits in dem Aufruf der preußischen Regierung vom 13. November 1918, und an ihre Regelung wurde sofort herangetreten.

In dieser Beziehung stellte im einzelnen zunächst die Verordnung vom 24. Januar 1919[4]) die Wahlberechtigung und Wählbarkeit für die Gemeindevertretungen nach den Richtlinien des genannten Aufrufs fest, indem das allgemeine, gleiche, geheime Wahlrecht für alle über 20 Jahre alten reichsdeutschen Männer und Frauen eingeführt wurde. In der Folgezeit wurde dann durch verschiedene Gesetze die Regelung des Gemeindewahlrechts ausgebaut und abgeändert, bis sie in dem Gemeindewahlgesetz vom 9. April 1923 in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 1924 mit den Abänderungen und Ergänzungen des Gesetzes vom 14. Juni 1924 und vom

---

1) § 4 II. St. O. (Vergl. § 1 des Gesetzes über die Aenderungen von Stiftungen vom 10. Juli 1924 (G. S. S. 575).

2) G. S. S. 14.

3) Vgl. § 40 Lg. O.

4) G. S. S. 13.

24. Juli 1924 einen — wohl allerdings auch nur vorläufigen — Abschluß fand. Hierbei ist von besonderer Bedeutung, daß durch das sog. gemeinsame Indigenat[1]) heute jeder Reichsdeutsche in jedem Lande des Reichs die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten hat wie die Angehörigen des Landes selber. Nach Maßgabe der Landesgesetze ist also jeder landesfremde Deutsche in jeder Gemeinde aktiv und passiv wahlberechtigt; hiermit ist der unitarische Gedanke der Reichsverfassung zum Ausdruck gebracht worden.

Darüber hinaus ist auch das demokratische Prinzip für die Wahlen zu den willensbildenden Organen des Landes in Preußen durch Artikel 4 der Verfassung vom 30. November 1920 verfassungsmäßig festgelegt, der seinerseits wieder in Artikel 17 Reichsverfassung vom 11. August 1919 seinen rechtlichen Ursprung hat. Dies neue Wahlrecht überträgt Artikel 74 Pr. Verf. dann auch auf die Wahlen zu den Selbstverwaltungskörperschaften.

Das Gemeindewahlrecht ist demnach genau in Uebereinstimmung mit dem Land- und Reichstagswahlrecht geregelt mit dem in Artikel 17 II. Reichsverf. und 74 Pr. Verf. zugelassenem Unterschied, daß nur die Gemeindeangehörigen wahlberechtigt sind, die seit ununterbrochen 6 Monaten ihren Wohnsitz im Gemeindegebiet haben[2]). Indem ferner dieses staatsbürgerliche Recht auch den Frauen zum ersten Mal in § 2 der Verordnung vom 24. Januar 1919 allgemein zugestanden wurde — wie unten Seite 15 noch näher darzulegen ist —, zeigt sich auch auf diesem Gebiet des Gemeindeverfassungsrechts der Sieg der Demokratie, d. h. der Regierungsform, bei der alle Staatsbürger möglichst gleichmäßig an der Ausübung der höchsten Gewalt beteiligt sein sollen, über den alten Staat, der seine Angehörigen nach verschiedenen Maßstäben bewertete, und sie auch nur in diesem Verhältnis an der Leitung der Staats- und Selbstverwaltungsgeschäfte teilnehmen ließ.

Mit der oben erwähnten Einschränkung bezüglich der Dauer des Wohnsitzes sind nunmehr in Preußen alle über 20 Jahre alten reichsdeutschen Männer und Frauen zu den Gemeindevertretungen der Städte und Landgemeinden wahlberechtigt[3]).

---

1) Art. 110 II. R. V.

2) § 2 G. W. G.

3) § 2 I. G. W. G.

Wählbar zur Gemeindevertretung sind, ebenso wie zu unbesoldeten Gemeindevorstandsmitgliedern [1]) nach diesem Gesetz alle Wahlberechtigten, sofern sie das 25. Lebensjahr vollendet haben [2]).

Da das Gemeindewahlgesetz eine neue Kodifikation des Gemeindewahlrechts ist, so sind hierdurch alle alten Wahlbestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze aufgehoben, soweit ihr Fortbestand nicht ausdrücklich im Gemeindewahlgesetz zum Ausdruck gebracht ist. Von besonders einschneidender Bedeutung ist in dieser Beziehung, daß alle persönlichen Ausschließungsgründe für die Wählbarkeit zu den Gemeindevertretungen oder zum Gemeindevorstand, wie sie in den §§ 17, 30 St. O. und im § 53 Landgem. O. enthalten waren, durch § 4 der Verordnung vom 24. Januar 1919 [3]), §§ 9, 10 des Gesetzes vom 18. Juli 1919 [4]) und schließlich durch die Neufassung des gesamten privaten Wahlrechts in den §§ 2, 3, 9 Gemeindewahlgesetz beseitigt sind. Danach können jetzt auch alle Gemeinde- und Staatsbeamten in die Gemeindeorgane gewählt werden und ist nahe Verwandtschaft kein Ausschließungsgrund mehr für die gleichzeitige Wählbarkeit dieser Personen in die Gemeindevertretung und in den Gemeindevorstand [5]).

Hierbei kann es allerdings zweifelhaft erscheinen, ob die unbeschränkte Wählbarkeit der Beamten tatsächlich einen Fortschritt gegenüber dem alten Rechtszustand bedeutet. Einmal kann es für die Gemeinde ein Nachteil sein, wenn Beamte der Staatsaufsichtsbehörde im beschließenden oder verwaltenden Gemeindeorgan Sitz und Stimme haben, und hierdurch der Einfluß der Aufsichtsbehörde unter Umständen vermehrt wird. Andererseits dürfte es auch leicht zu Schwierigkeiten führen, wenn kommunale Beamte und Lehrer, die als solche dem Gemeindevorstand untergeordnet sind, gleichzeitig als Gemeindevertreter oder gar Gemeindevorstandsmitglieder die Geschäfte der Gemeinde kontrollieren und mitverwalten. Für die Zukunft dürfte es deshalb auf Grund auch der schon von dem Vorstand des deutschen Städtetages gegen diese neue Regelung vorgebrachten Bedenken erwägenswert sein, ob nicht die Berufserfahrung der

1) vgl. § 9 II. G. W. G.

2) § 2 Abs. 1 S. 2 G. W. G.

3) G. S. S. 13.

4) G. S. S. 120.

5) vgl. Loewe „Die Aenderung der Stadtverfassung seit der Revolution", Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 45, S. 316.

genannten Personen zum Wohle der Gemeinwesen auf anderen Wegen für diese dienstbar gemacht werden könnte[1]), wenngleich sich nicht verkennen läßt, daß in der Ausschließung dieser Personen vom passiven Gemeindewahlrecht eine Beschränkung des demokratischen Gleichheitsgedankens in seiner heutigen Form zu erblicken ist.

Im übrigen sind mit den Beschränkungen des Wahlrechts auch die Sondervorteile gefallen, die die alten Gemeindeordnungen bestimmten Personen gewährten, wie gewissen Grundbesitzern, Forensen und juristischen Personen. Für solche Bestimmungen ist eben in einem rein demokratischen Gemeinwesen kein Platz mehr.

Andererseits sind aber auch nach dem Gemeindewahlgesetz noch eine Reihe von Beschränkungen des Gemeindewahlrechts aufrecht erhalten worden, wie solche sich gemeinhin in allen Wahlsystemen befinden. So ist vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen[2]), wer nicht im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und wer entmündigt ist, sowie die Personen, die unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft stehen.

Darüber hinaus gilt als behindert in der Ausübung des Wahlrechts[3]), wer sich wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche in Anstaltspflege befindet, die Straf- und Untersuchungsgefangenen und und schließlich die auf Grund gerichtlicher oder polizeilicher Anordnung in Verwahrung gehaltenen Personen.

Bezüglich der Militärpersonen ist es gleichfalls bei der alten Regelung verblieben, wonach für diese das aktive Wahlrecht während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zur Wehrmacht ruht, während sie in der Wählbarkeit nicht beschränkt worden sind[4]).

III. Gemeindegewalt.

1. Organe der Gemeindegewalt.

A) Gemeindevertretung.

Am grundlegendsten ist das alte Gemeindeverfassungsrecht in Bezug auf die Gemeindegewalt und ihre Organisation geändert worden. Die große Linie, die sich in der Entwicklung des Gemeinde-

1) Stier-Somlo „Die neuste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts", Leipzig 1925, S. 139 f.

2) § 2 Abs. 2 G. W. G.

3) § 2 Abs. 4 G. W. G.

4) § 33 des Wehrges. v. 23. 6. 1921 (R. G. Bl. S. 329).

rechts seit dem 9. November 1918 überall zeigt, nämlich die Durchsetzung mit modernen demokratischen Ideen und die Anpassung an die Grundgedanken der Reichs- und Landesverfassung, tritt hier am schärfsten hervor.

Deutlichen Ausdruck findet dies zunächst bei der Zusammensetzung des ursprünglichsten Gemeindeorgans, der Gemeindeversammlung. Früher war das Stimmrecht einmal bei den Gemeindeangehörigen an eine Reihe von besonderen Voraussetzungen geknüpft[1]), wie z. B. Nichtempfang von öffentlicher Armenunterstützung, ordnungsgemäße Entrichtung der Gemeindeabgaben und Grundbesitz in der Gemeinde oder Veranlagung zur Einkommensteuer, andererseits konnten auch Forensen und juristische Personen unter gewissen Bedingungen[2]) das Stimmrecht ausüben. Heute steht dieses dagegen gemäß § 2 Abs. 2 Erg. Ges. z. Gem. Wahlges.[3]) ohne Unterschied allen Gemeindeangehörigen zu, sofern sie nur gemäß §§ 2, 3 Gem. Wahlges. überhaupt wahlberechtigt sind. Das Stimmrecht der Forensen und juristischen Personen[4]) sowie die bevorzugte Stellung der größeren Grundbesitzer[5]) wurde schon durch die Bestimmungen der Verordnung vom 24. Januar 1919[6]) aufgehoben, die ihrerseits wieder durch den § 2 Gem. Wahlges. ersetzt sind. Auch eine Stellvertretung in der Ausübung des Stimmrechts wie sie die Landgemeindeordnung[7]) kannte, ist durch § 1 des Gesetzes vom 18. Juli 1919[8]) abgeschafft worden.

Die vollständige Gleichstellung von Mann und Frau bezüglich aller politischen Rechte und Pflichten war von jeher eine Hauptforderung der Demokratie und des Sozialismus. Es wurde daher sofort mit der Staatsumwälzung dieser Programmpunkt in die Wirklichkeit umgesetzt. So bestimmte bereits die Verordnung vom 23. November 1918[9]), daß weibliche Personen zu Mitgliedern ge-

---

1) §§ 41—44, 45 III. Lg. O.
2) § 45 I. II. Lg. O.
3) G. S. 1924, S. 99.
4) vgl. § 45 I. Lg. O.
5) § 48 L. G. O.
6) §§ 1 II., 4 (G. S. S. 13).
7) §§ 46, 47.
8) G. S. S. 118.
9) G. S. S. 183.

mischter städtischer Verwaltungsdeputationen bestellt werden konnten. Das aktive und passive Wahlrecht der Frauen wurde ferner durch § 2 der Verordnung vom 24. Januar 1919 [1]) gesetzlich festgelegt. Aber erst § 1 des Gesetzes vom 15. Juli 1919 [2]) erkannte den Frauen uneingeschränkt das gleiche Bürger- und Gemeinderecht wie den Männern zu, wodurch sie nun auch zu gleichwertigen Mitglieder in den Generalversammlungen erhoben wurden.

Während vor dem 9. November 1918 die Sitzungen der Gemeindeversammlungen nur beschränkt öffentlich waren, d. h. nur bestimmte Personen, in der Regel Gemeindeglieder und stimmberechtigte Gemeindeangehörige [3]), als Zuhörer beiwohnen durften, stellt § 20 des Gesetzes vom 18. Juli 1919 [4]) dem demokratischen Grundsatz zufolge ganz allgemein die Oeffentlichkeit aller Sitzungen der Gemeindeorgane her, sofern diese nicht durch besonderen Beschluß in geheimer Sitzung angeschlossen ist.

In Bezug auf die Zusammensetzung der Gemeindeversammlung bedarf eine Eigenart in der Provinz Hannover hier noch der Erwähnung, die ihre Neuordnung durch §§ 12—15 des Gesetzes betreffend vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindewahlrechts vom 18. Juli 1919 [5]) gefunden hat. Vor dem Umsturz gab es allein in den hannoverschen Landgemeinden keine obligatorische Gemeindevertretung. Grundsätzlich war für alle Landgemeinden dort Organ nur die Gemeindeversammlung. Durch § 51 der Landgem. O. für die Provinz Hannover vom 28. April 1859 war für größere Gemeinden lediglich die Bildung von Gemeindevertretungen zugelassen, die aber jederzeit auch wieder durch Gemeindebeschluß beseitigt werden konnten [6]). Dieser Zustand ist durch die oben angezogenen Paragraphen beseitigt, und die Bildung von Gemeindevertretungen ist jetzt auch in Hannover vorgeschrieben worden genau wie in den alten preußischen Provinzen.

---

1) G. S. S. 13.

2) G. S. S. 113.

3) § 109 Lg. O.

4) G. S. S. 118.

5) G. S. S. 118 ff.

6) Vergl. v. Leyden: Das preußische Gemeindewahlrecht seit der Staatsumwälzung S. 8 f.

In starkem Maße tritt die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts und seine Durchdringung mit demokratischen Grundgedanken auch bei dem Rechtskomplex des Wahlverfahrens und der Zusammensetzung der Gemeindevertretungen in die Erscheinung. Die Organe der Land- und Stadtgemeinden sind in dieser Beziehung gleichmäßig geändert worden. Von ausschlaggebender Bedeutung für deren neue Stellung ist die oben erörterte gegenwärtige Auffassung von der Gemeindeangehörigkeit schlechthin und von dem Verhältnis der Einzelpersonen in der Gemeinde.

Nachdem die Grundzüge des geltenden Gemeindewahlrechts, soweit sie die aktive und passive Wählbarkeit betreffen, oben unter I, 2 [1]) bei den politischen Rechten der Gemeindeangehörigen behandelt worden sind, bleibt hier nur noch die Darlegung des formellen Gemeindewahlrechts übrig.

Die Dauer der Wahlperioden der Gemeindevertretungen hat das Gemeindewahlgesetz noch nicht endgültig geregelt. Es überläßt vielmehr gemäß § 1, Satz 3, diese Bestimmung den neu zu erlassenden Gemeindeverfassungsgesetzen. Artikel 2, § 1 Satz 2 des Wahltagsgesetzes vom 12. Februar 1924 [2]) und § 15 des Gemeindewahlgesetzes haben zwar die Wahlzeit der Gemeindevertretungen, die nach dem 1. Januar 1923 und vor dem 4. Mai 1924 gewählt sind, auf 4 Jahre festgesetzt. Damit ist aber vorläufig nur ein Einzelfall geregelt. Auf Grund des Artikels 74 in Verbindung mit Artikel 13 der preußischen Verfassung dürfte allerdings diese Festsetzung der Wahlperiode für die Gemeindevertretungen in Zukunft allgemein beibehalten werden.

Eine wesentliche Veränderung des Gemeindeverfassungsrechts ist aber auch in der Herabsetzung der Amtsdauer der Gemeindevertretungen von 6 auf 4 Jahre und in der Notwendigkeit zu erblicken, daß stets im ganzen neu gewählt werden muß, an Stelle der früheren, alle 2 Jahre stattfindenden, Erneuerung dieser Körperschaften um ein Drittel. Auch hierin tritt die demokratisch-parlamentarische Auffassung zu Tage, nach der die Gemeindevertretung jederzeit ein möglichst getreues Spiegelbild der gegenwärtig herrschenden wirtschaftlichen und politischen Anschauungen des Gemein-

1) Vergl. S. 11—14.
2) G. S. S. 97.

wesens sein soll, und in der nicht Vertreter einer älteren Wahlzeit noch Sitz und Stimme haben sollen. Gleichzeitig ist diese Aenderung ein Zeichen für die Politisierung dieser Körperschaften, die nach früherer Anschauung in erster Linie unpolitische Organe der Selbstverwaltung sein sollten[1]) nun aber zu Gemeindeparlamenten umgebildet sind.

Hinsichtlich der Anzahl der Abgeordneten zu den Gemeindevertretungen bestimmte § 5 der Verordnung vom 24. Januar 1919, daß diese mindestens 6 und höchstens 144 sein dürfte. Diese Regelung ist für Landgemeinden noch heute gültig. In den Stadtgemeinden dagegen ist sie ersetzt worden durch § 4 des Gemeindewahlgesetzes. Hiernach ist die Anzahl der städtischen Abgeordneten ortsstatutarischer Feststellung in den Grenzen zwischen 11 und 100 überlassen. Durch eine Beziehung auf die Einwohnerzahl ist dabei die Größe der Stadtvertretung jeweils nach oben hin beschränkt.

Ganz allgemein ist durch diese Bestimmung die Zahl der Gemeindevertreter gegen früher[2]) nicht unwesentlich erhöht. Auch diese Maßnahme verdankt demokratisch-parlamentarischen Anschauungen ihre Entstehung. Der Gesetzgeber will auch kleinere Gruppen von Gemeindeangehörigen möglichst zahlreich vertreten und ihren Einfluß in der Gemeindevertretung gesichert wissen.

Auch das Wahlverfahren zu den Gemeindevertretungen ist gemäß den Grundsätzen der Reichs- und preußischen Verfassung von Grund auf geändert. Die Vorschriften, die in der Städteordnung und in der Landgemeindeordnung über das Wahlverfahren enthalten waren, sind aufgehoben und durch §§ 3, 5—8 G. W. G. und die hierzu ergangene Gemeindewahlordnung vom 13. Februar 1924[3]) ersetzt worden. Hiernach ist die Wahl zu den Gemeindevertretungen, entsprechend den Wahlen zum Reichstag und zum Landtag[4]) eine allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts. Jeder Wähler hat nur eine Stimme, deren Gültigkeit allein von der Eintragung in die Bürgerliste oder von dem Besitz eines Wahlscheins abhängig ist[5]). Listenaufstellung,

1) Vgl. Loewe a. a. O., S. 316.

2) § 12 St. O., § 49 Abs. 3 L. G. O.

3) Min. Bl. i. V. S. 153.

4) Reichsverfassung Art. 17 und Pr. Verfassung Art. 74.

5) § 2 Abs. 1 S. 3, § 3 Abs. 1, 4 G. W. G.

Stimmabgabe und Verteilung der Mandate auf die einzelnen Stimmen entspricht ebenfalls dem Reichswahlrecht, bei letzterer jedoch mit der Maßgabe, daß beim Reichstag die Zahl der Abgeordneten wechselnd, in der Gemeinde aber feststehend ist. Hier ist daher eine andere Berechnungsweise nötig (vergl. § 77, Abs. III der Wahlordnung).

Die Bildung von Wahlbezirken [1]) in den Gemeinden dahin, daß einzelne Teile eines Gemeindegebiets für sich Abgeordnete wählen, ist ausgeschlossen [2]). Auch sind Eingemeindungsverträge, soweit sie einschränkende Bestimmungen bezüglich des passiven Wahlrechts durch das Erfordernis des Wohnsitzes an einem bestimmten Ortsteil enthalten, aufgehoben [3]). Grundsätzlich soll eben der ganze Gemeindebezirk stets nur einen Wahlbezirk bilden. Durch dies Verbot der Bildung von Wahlbezirken wie auch besonders durch die Einführung des Reichswahlrechts für die Gemeinden soll jede einseitige Besserstellung einer Klasse oder eines Standes strengstens vermieden werden, wie sie etwa im alten Dreiklassenwahlrecht und durch die Bevorzugung des Grundbesitzes nach den Gemeindeordnungen geschah. Dagegen ist gestattet geblieben, die Bildung von Abstimmungsbezirken [4]), da diese nur technische Einrichtungen sind, die den Wählern die Stimmabgabe und die Leitung des ganzen Wahlaktes erleichtern sollen [5]).

Diese Leitung obliegt dem Gemeindevorstand, der die Bürgerlisten aufzustellen und abzuschließen, Ort und Zeit der Wahl zu bestimmen, über Abgrenzung etwaiger Stimmbezirke zu befinden sowie überhaupt alle technischen Wahlvorbereitungen zu treffen hat [6]).

Hierbei ist von besonderer Wichtigkeit die erwähnte Aufstellung der Bürgerlisten, in die jeder Gemeindeangehörige einzutragen ist, der am Wahltage wahlberechtigt ist [7]). Die Bedeutung dieser Listen liegt darin, daß nur derjenige Gemeindeangehörige das Wahlrecht ausüben kann, der in die rechtsgültig festgestellte Liste eingetragen ist, oder der sich im Besitze eines Wahlscheines [8]) befindet [9]).

---

1) § 51 L. G. O., § 14 St. O.
2) § 5 G. W. G.
3) § 22 des Ges. v. 18. 7. 1919 (G. S. S. 118).
4) § 5 G. W. G.
5) Vgl. v. Leyden a. a. O., S. 37.
6) § 1 W. O.
7) § 3 Abs. 2 G. W. G.
8) Vgl. unten nächster Absatz.
9) § 2 Abs. 1 Satz 3 u. § 3 Abs. 1 u. 4 G. W. G.

Während der frühere Rechtszustand bereits Listen kannte, die in ihrer Bedeutung den heutigen Bürgerlisten gleichkamen [1]), so stellt die Einrichtung des Wahlscheines [2]) etwas ganz Neues dar. Hiernach können Wahlberechtigte unter gewissen Voraussetzungen einen Schein erlangen, mit dem das Wahlrecht trotz des Mangels der Eintragung in die Bürgerliste ausgeübt werden kann. Diesen Wahlschein erhalten sie dann, wenn ihrem, in einem bestimmten Verfahren geregelten, Einspruch [3]) gegen die Richtigkeit der Bürgerliste erst nach deren Abschluß stattgegeben ist, oder wenn der Grund für die Nichteintragung nach Ablauf der Einspruchsfrist fortgefallen ist [4]). Gerade bezüglich des Wahlscheins tritt die demokratische Tendenz des geltenden Gemeindewahlrechts besonders charakteristisch auch noch dadurch hervor, daß die infolge feindlicher Maßnahmen aus den besetzten Gebieten verdrängten Personen am Orte ihres Aufenthaltes ohne weiteres auf Grund eines Wahlscheines wahlberechtigt sind. Klar zum Ausdruck wird hierdurch gebracht, daß auch die letzte Stimme nicht ohne Verschulden des Wahlberechtigten verloren gehen soll, durch die die Zusammensetzung der Gemeindevertretungen beeinflußt werden könnte.

Eine Ausübung des Wahlrechts ohne rechtsgültige Eintragung in die Bürgerliste oder ohne Besitz eines Wahlscheines ist nicht statthaft [5]).

Was das Verfahren der Wahl zur Gemeindevertretung selber anbetrifft, so ist neben dem Gemeindevorstand als Leiter ein Wahlausschuß vorgesehen [6]), der aus dem Vorsitzenden, d. h. dem Bürgermeister oder Gemeindevorsteher oder seinem gesetzlichen Vertreter, und aus 2 bis 4 Beisitzern gebildet wird. Die Zahl der letzten wird durch Gemeindebeschluß festgesetzt. Einzige Aufgabe des Wahlausschusses ist es, die Wahlvorschläge entgegenzunehmen, sie zu prüfen und bekannt zu machen.

Falls mehrere Stimmbezirke in einem Gemeindegebiet gebildet werden, wird für jeden ein besonderer Wahlvorstand bestellt [7]), der sich

1) § 19 St. O., § 39 Abs. 3 L. G. O.
2) § 2 Abs. 1 u. 6, § 3 Abs. 1 u. 4 G. W. G.
3) § 3 Abs. 2 G. W. G.
4) § 3 Abs. 3 G. W. G.
5) § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 u. 4 G. W. G.
6) § 8 ff. W. O.
7) § 2 ff. W. O.

aus dem Wahlvorsteher und 4 bis 6 Bezirksbeisitzern zusammensetzt. Der Wahlvorsteher wird von dem Gemeindevorsteher ernannt. Die Zahl der Beisitzer wird wie bei dem Wahlausschuß durch Gemeindebeschluß festgesetzt. Ihre Auswahl erfolgt entweder durch die Gemeindevertretung, oder sie kann auch durch Gemeindebeschluß dem Wahlvorsteher überlassen werden [1]. Aufgabe des Wahlvorstandes ist es, die abgegebenen Stimmen seines Bezirks entgegenzunehmen und zu zählen.

Wenn eine Gemeinde nur einen Stimmbezirk bildet, so ist der Wahlvorstand auch gleichzeitig Wahlausschuß.

Die Leitung des Wahlgeschäfts, sofern sie nicht Aufgabe des Wahlausschusses ist, ist Sache des Gemeindevorstands. Er hat in öffentlicher Sitzung das Wahlergebnis festzustellen, bekanntzumachen und hierbei an Hand der Protokolle die Tätigkeit des Wahlvorstandes nachzuprüfen [2]. Ferner hat er die Sitze auf die Wahlvorschläge nach dem Verhältniswahlsystem zu verteilen, wobei über die Zuteilung des letzten Sitzes bei gleichen Höchstzahlen das Los entscheidet [3].

Jeder Wahlberechtigte kann binnen 2 Wochen nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses gegen dessen Gültigkeit beim Gemeindevorstand Einspruch erheben [4].

Ist dies geschehen, so hat nunmehr die neue Gemeindevertretung von amtswegen über die Einsprüche sowie über die Gültigkeit der Wahl zu beschließen. Wird die Wahl einzelner Gewählter wegen Mangels der Wählbarkeit für ungültig erachtet, so ist nur die Wahl dieser betreffenden Personen für ungültig zu erklären. Werden dagegen derartige Unregelmäßigkeiten bei der Wahlvorbereitung oder Wahlhandlung festgestellt, daß diese von Einfluß auf das gesamte Wahlergebnis gewesen sein könnten, so ist die ganze Wahl für ungültig zu erklären. Schließlich kann, wenn gegen die Wahlvorbereitung und die Wahlhandlung nichts einzuwenden war, noch Einspruch erhoben werden, falls die Feststellung des Wahlergebnisses für unrichtig erachtet wird. In diesem Falle ist nur diese Feststellung aufzuheben und eine neue anzuordnen [5].

---

1) § 6 Abs. 4 W. O.

2) § 6 Abs. 1 G. W. G., § 76 ff. W. O.

3) § 6 II. G. W. G.

4) § 6 Abs. 3 G. W. G.

5) § 6 Abs. 4, 7, 8 G. W. G.

Gegen den auf Einspruch ergangenen Beschluß der Gemeindevertretung steht dem Einspruchserheber die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu. Das gleiche Rechtsmittel hat derjenige, dessen Wahl für ungültig erklärt worden ist. Nur darf der Klagantrag desjenigen, der mit dem Einspruch abgewiesen ist, nicht über den Einspruchsantrag hinausgehen [1]).

Die Klage im Verwaltungsstreitverfahren hat allgemein aufschiebende Wirkung. Wenn aber die ganze Wahl für gültig erklärt ist, oder nur die Wahl eines oder mehrerer Gewählter für ungültig erachtet ist, so tritt obige Wirkung der Klage nicht ein. Der Grund für diese Bestimmung dürfte in der Annahme beruhen, daß die Beschlußfähigkeit und das Stimmverhältnis der Gemeindevertretung durch das mögliche Ausscheiden einzelner Mitglieder kaum wesentlich berührt werden wird, und die Versammlung von der Erledigung ihrer Geschäfte nicht unnötig lange ferngehalten werden soll.

Wird die Wahl eines Gemeindevertreters für ungültig erklärt, so kann der Ersatzmann nicht eher eintreten, als bis der Beschluß der Gemeindevertretung hierüber unanfechtbar geworden oder über die Wahl im Verwaltungsstreitverfahren rechtskräftig entschieden ist [2]). An die Stelle des Ausscheidenden treten dann die Ersatzmänner, die auf demselben Wahlvorschlage hinter dem Gewählten stehen, die Reihenfolge der Bewerber kann jedoch nachträglich noch von der Mehrheit der wahlberechtigten Unterzeichner des Wahlvorschlages geändert werden [3]).

Ist die ganze Wahl durch Beschluß oder im Verwaltungsstreitverfahren für ungültig erklärt worden, so muß eine Neuwahl binnen 3 Monaten stattfinden [4]).

Wenn aber nur die Feststellung des Wahlergebnisses aufgehoben ist, so hat der Gemeindevorstand das Ergebnis nach den Grundsätzen der endgültigen Entscheidung neu festzustellen, an die er gebunden ist [5]).

In der Wissenschaft und in der Praxis ist die Frage aufgetaucht, von welchem Zeitpunkt an die neugewählte Gemeinde-

---

1) § 6 Abs. 5 G. W. G.
2) § 6 Abs. 5 G. W. G.
3) § 8 G. W. G.
4) § 6 Abs. 6 G. W. G.
5) § 6 Abs. 7 G. W. G.

vertretung als solche tätig werden kann. Theoretisch bestehen folgende Möglichkeiten:

1. bei Feststellung des Wahlergebnisses,
2. bei Gültigerklärung der Wahl,
3. bei förmlicher Einführung der gewählten Vertreter.

Loewe [1]) vertritt die Ansicht, daß die neugewählte Stadtverordnetenversammlung erst nach ihrer förmlichen Einführung als solche tätig werden könne. Er schließt dies daraus, daß das bisherige Recht [2]) nicht ausdrücklich aufgehoben sei, wonach die alten Stadtverordneten bis zur Einführung der neugewählten im Amte blieben. Zudem sähe die im Entwurf vorliegende neue Städteordnung in § 22 die gleiche Regelung vor wie in § 28 der alten Städteordnung.

Diese Auffassung berücksichtigt wohl aber nicht gebührend, daß es sich nach dem früheren Recht [3]) nur jeweils um das periodische Ausscheiden eines Teils der Gemeindevertreter handelte, jetzt dagegen die ganze Körperschaft neu gewählt wird. Dem demokratischen Grundzug des geltenden Gemeindeverfassungsrechts entspricht es aber vielmehr, daß die alte Gemeindevertretung keine Amtshandlungen mehr vornimmt, nachdem die neue Wahl die veränderte politische Einstellung der Gemeinde zum Ausdruck gebracht hat. Wenn das Gemeindewahlgesetz auch eine klare Regelung dieses Falles nicht gibt, so dürfte doch auch aus der Tatsache, daß die neue Gemeindevertretung bereits selber über Einsprüche und über die Gültigkeit ihrer eigenen Wahl zu beschließen hat [4]), hervorgehen, daß sie ihr Amt als Gemeindevertretung ohne förmliche Einführung schon mit der Feststellung des Wahlergebnisses angetreten hat. Im Gegensatz zu Loewe kann hierbei das Wahlprüfungsgeschäft nicht als eine innere Angelegenheit des Kollegiums, sondern nur als eine Gemeindeangelegenheit von ganz besonderer Wichtigkeit angesehen werden. Da das neue Kollegium bereits über die Wahlprüfung entscheidet, so muß es auch offenbar rechtlich schon vorhanden sein. Ferner darf die neugewählte Gemeindevertretung gemäß III B 2 des Ministerial-

---

1) Loewe: a. a O., S. 317.
2) § 28 St. O.
3) § 18 St. O.
4) § 6 Abs. 4 G. W. G., § 81 W. O.

erlasses vom 29. März 1924[1]) in Verbindung mit § 82 W. O. auch schon vor Ablauf der Einspruchsfrist zusammentreten. Dies spricht ebenfalls dafür, daß sie bereits mit der Feststellung des Wahlergebnisses in ihre vollen Rechte als Gemeindeorgan eintritt.

Für den sehr unwahrscheinlichen Fall, daß die Gemeindevertretung ihre eigene Wahl für vollständig ungültig erklären sollte, würde hier schließlich die Regelung des § 6 Absatz 4 Nr. 2 und Absatz 6 Gemeindewahlges.[2]) und des § 85 Wahlordn. Platz greifen[3]), wonach der Gemeindevorstand eine Neuwahl anzuordnen hat.

Auch das Oberverwaltungsgericht hat sich in seiner Entscheidung vom 21. Oktober 1924[4]) auf den Standpunkt gestellt, daß die neugewählte Gemeindevertretung schon dadurch beschlußfähig wird, daß das Wahlergebnis durch den Gemeindevorstand festgestellt und öffentlich bekannt gemacht ist, ohne daß es einer besonderen förmlichen Einführung bedurft hätte[5]).

Wenn während der Wahlzeit bei einem Gemeindevertreter eine Voraussetzung für seine Wählbarkeit[6]) entfällt, so scheidet er ohne weiteres aus der Gemeindevertretung aus. Diese hat im Streitfall auch darüber durch Beschluß zu entscheiden, ob ein solcher Fall vorliegt. Dem Gemeindevertreter steht hiergegen binnen 2 Wochen Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu. Wenn diese Klage auch keine aufschiebende Wirkung in dem Sinne hat, daß der Gemeindevertreter sein Amt bis zur rechtskräftigen Entscheidung weiterführen kann, so tritt doch vor diesem Zeitpunkt ein Ersatzmann für ihn nicht ein[7]).

In diesen Fällen tritt ebenso wie in dem Falle, daß ein Gemeinevertreter vor Ablauf der Wahlzeit aus anderen Gründen aus der Gemeindevertretung ausscheidet oder die Wahl ablehnt, an seine Stelle ohne weiteres der Bewerber, der auf demselben Wahlvorschlag

---

1) Min. Bl. i. V. S. 372.

2) Anstelle des überholten § 6 Abs. 5 des Ges. v. 9. 4. 1923 (G. S. S. 83).

3) Min. Bl. i. V. 1924 S. 165.

4) Preuß. Verw. Bl. Bd. 46 S. 173 f.

5) Stier-Somlo: Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 2, Walter de Gruyter 1925 S. 142 f.

6) Vgl. oben S. 13.

7) § 7 G. W. G.

an erster Stelle hinter ihm aufgeführt ist. Die Mehrheit der Unterzeichner des Wahlvorschlages kann binnen 2 Wochen nach Erledigung der Stelle aber die Reihenfolge der Bewerber noch durch Erklärung gegenüber dem Gemeindevorstand abändern, dem in jedem Falle die Feststellung des Ersatzmannes obliegt. Der Gemeindevertretersitz bleibt unbesetzt, wenn ein weiterer Bewerber auf der Vorschlagsliste nicht mehr vorhanden ist; eine Neuwahl gibt es in diesem Falle nicht [1]).

Bezüglich der Personen der Gemeindevertreter selber sind gegenüber den vor dem 9. November 1918 geltenden Bestimmungen nur die Aenderungen eingetreten, die sich aus der Neugestaltung des Wahlrechts [2]) ergeben [3]). Die ganze Gemeindevertretung ist hierdurch auf eine wesentlich breitere demokratische Grundlage gestellt worden.

Die Wirkung dieser Erweiterung des Gemeindewahlrechts zeigte sich auch sofort bei den ersten Neuwahlen nach dem allgemeinen, gleichen und unmittelbaren Wahlrecht im Frühjahr 1919. Die Gemeindevertretungen, die früher hauptsächlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengesetzt waren, waren mit einem Schlage politisiert worden, und während im kommunalen Leben der weitaus meisten Gemeinden früher die Politik nur eine geringe Rolle gespielt hatte, trat sie jetzt, sogar bei den kleinsten Gemeinwesen, stark in den Vordergrund [4]).

Neu ist hier insbesondere noch, daß den Geindevertretern im Gegensatz zu früher für ihre Tätigkeit durch Gemeindebeschluß eine Geldentschädigung gewährt werden kann [5]). Diese Vergütung soll aber in der Regel nicht die Höhe des entgangenen Arbeitsverdienstes übersteigen. Ihre Entstehung verdankt diese Bestimmung dem sozialen Bestreben, den Angehörigen minderbemittelter Klassen nicht aus Geldmangel die Teilnahme am gemeindlichen Verfassungs- und Verwaltungsleben unmöglich zu machen.

---

1) § 8 G. W. G.

2) § 2 G. W. G.

3) Vgl. oben Seite 11 ff.

4) Vgl. Lohmeyer: Die Entwicklung des deutschen Gemeindeverfassungsrechts seit der Revolution.

5) § 4 der Verordnung vom 31. 1. 1919.

B) Gemeindevorstand.

a) Kollegialer Gemeindevorstand.

Wie bezüglich der Gemeindevertretung haben sich die demokratischen Grundgedanken nach der Staatsumwälzung auch hinsichtlich der Zusammensetzung des Gemeindevorstands durchgesetzt. Dieser Vorgang ist gerade für die Stadtgemeinden von besonderer Bedeutung, weil der kollegialische Gemeindevorstand in Landgemeinden [1]) überhaupt nur als Ausnahme zugelassen ist. Die Anpassung an das Reichs- und Landeswahlrecht ist hier ganz offensichtlich [2]), wenn sie auch verfassungsmäßig nur für die Wahlen zur Gemeindevertretung und nicht zum Gemeindevorstand vorgeschrieben ist [3]).

Hinsichtlich der Zusammensetzung des kollegialen Gemeindevorstandes ist dagegen durch die Gesetzgebung seit dem 9. November 1918 nichts geändert worden mit Ausnahme der Bestimmungen über die Wählbarkeit zu diesem Organ [4]). Während gemäß § 30 Städteordnung Stadtverordnete und gewisse Beamtenkategorien von der Wahl zum Magistrat ausgeschlossen waren, und nahe Verwandte nicht gleichzeitig Mitglieder des Magistrats oder der Magistrats- und der Stadtverordnetenversammlung sein durften, ist diese Bestimmung durch § 4 der Verordnung vom 24. Januar 1919 [5]) und durch §§ 9, 10 des Gesetzes vom 18. Juli 1919 [6]) beseitigt, sodaß nunmehr die vorbezeichneten Personen ebenfalls das passive Wahlrecht besitzen. Endgültig neugeregelt ist die Wählbarkeit zu diesem Gemeindeorgan durch §§ 2 I, 9 II des Gemeindewahlgesetzes.

In diesem Zusammenhang kann es zweifelhaft erscheinen, ob § 30 Absatz 5 der Städteordnung heute noch in Kraft ist, wonach Gast- und Schankwirte nicht Bürgermeister sein können [7]). Da diese Vorschrift aber weder ausdrücklich aufgehoben noch durch entgegenstehende Bestimmungen des Gemeindewahlgesetzes beseitigt worden

---

1) § 74 Abs. 6 in Verbindung mit § 89 Lg. O.
2) Stier-Somlo a. a. O., S. 144.
3) Art. 17, 74 Reichsverf.
4) Vgl. oben S. 13 ff., auch Loewe a. a. O. S. 318.
5) G. S. S. 13.
6) G. S. S. 120.
7) Ges. v. 7. 2. 1835 G. S. S. 18.

ist, so ist sie gemäß § 2 des Gemeindewahlgesetzes noch in Kraft geblieben[1]).

Eine wesentliche Aenderung ist jedoch hinsichtlich des Wahlverfahrens zum Gemeindevorstand zunächst durch §§ 2 ff. des Gesetzes vom 18. Juli 1919[2]) und schließlich durch das Gemeindewahlgesetz nebst dem Ergänzungsgesetz vom 4. Juni 1924 eingetreten. Der Gemeindevorstand, in Landgemeinden der Gemeindevorsteher und die Schöffen und in den Städten mit kollegialischer Spitze der Bürgermeister und die sonstigen Magistratsmitglieder werden künftig nur noch von den gewählten Mitgliedern der Gemeindevertretung gewählt[3]).

Eine Mitwirkung des Magistrats wie früher z. B. in den hannoverschen Städten, wo die Wahlkörperschaft aus dem gesamten Magistrat und einer gleichen Anzahl Bürgervorsteher, d. h. Stadtverordneter, bestand, ist heute ausgeschlossen[4]).

Im geltenden Recht ist das Wahlverfahren zum kollegialen Gemeindevorstand in Stadt- und Landgemeinden das gleiche[5]). Die Wahl findet durch Zuruf statt, wenn niemand widerspricht, sonst durch Abgabe von Stimmzetteln. Zu unterscheiden ist ferner, ob es sich um die Besetzung von besoldeten oder von unbesoldeten Stellen handelt. In ersterem Falle wird stets nach Stimmenmehrheit gewählt, in letzterem Falle nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts, sofern mehrere gleichartige Stellen zu besetzen sind, dagegen ebenfalls nach Stimmenmehrheit, wenn nur eine unbesoldete oder mehrere ungleichartige, unbesoldete Stellen in Frage kommen. Der Grund für das unterschiedliche Wahlverfahren für besoldete und unbesoldete Gemeindevorstandsmitglieder wird darin zu finden sein, daß die ersteren in der Regel fachkundige Verwaltungsbeamte sein müssen, die dem politischen Getriebe möglichst entzogen sein sollen, während die Interessen der Parteien durch die unbesoldeten Gemeindevorstandsmitglieder gewahrt werden. Das Wahlverfahren in dem

---

1) Vgl. Erl. d. Min. d. J. v. 2. 3. 25 — IVa I 171 — u. v. Leyden a. a. O. S. 141.

2) G. S. S. 118.

3) §§ 1 u. 3 E. G. zum G. W. G.

4) § 53 d. Hann. St. O. v. 24. 6. 1858.

5) § 4 E. G. zum G. W. G.

Falle, daß nach Stimmenmehrheit abgestimmt wird, ist in § 4 Absatz 3 E. G. zum G. W. G. eingehend geregelt.

Wenn Loewe im Preußischen Verwaltungsblatt 45, Seite 318, sagt, auch die gleichzeitige Wahl mehrerer besoldeter Stadträte erfolge nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, so kann dem nicht beigestimmt werden, denn dieser Ansicht steht der klare Text des § 4 Absatz 1 Satz 2 des E. G. zum Gemeindewahlgesetz entgegen, der bestimmt, daß in diesem Falle nach Stimmenmehrheit abzustimmen ist.

Lehnt ein Gemeindevorstandsmitglied die Wahl ab, oder scheidet es vor Ablauf der Wahlzeit aus, so finden auf die Ersatzwahl dieselben Vorschriften Anwendung, wie bei der Ersatzwahl für einen Gemeindevertreter [1]). In diesem Falle ist es aber der Mehrheit der Unterzeichner eines Wahlvorschlages oder ihren Ersatzmännern auch dann vorbehalten, einen Ersatzmann zu bestimmen, wenn ein Bewerber auf dem Wahlvorschlag nicht mehr vorhanden ist [2]).

Bezüglich der Wahlzeit des unbesoldeten Gemeindevorstandes bestimmt § 9 des Gemeindewahlgesetzes, daß diese gleichzeitig mit der Wahlzeit der Gemeindevertretungen, also nach 4 Jahren, endigt [3]). Die Wahlen finden sofort statt, wenn die Gemeindevertretungen neugewählt sind. Im Gegensatz zu diesen [4]) bleibt aber der alte Gemeindevorstand noch im Amte bis zur Einführung des neuen [5]).

Für diese Bestimmung wird die Erwägung maßgebend gewesen sein, daß der Gemeindevorstand dauernd in ordnungsmäßiger Besetzung vorhanden sein muß, damit die Verwaltung des Gemeinwesens nicht ins Stocken gerät. Bei der Gemeindevertretung fällt diese Rücksicht weg. Es ist bei ihr viel wesentlicher, daß nicht die alte Gemeindevertretung noch Beschlüsse faßt, während durch die Wahlen schon ein neuer, abweichender Wille der Bevölkerung zum Ausdruck gekommen ist.

---

1) Vgl. oben S. 24 f.
2) §§ 8, 9 G. W. G.
3) Vgl. oben S. 17 f.
4) Vgl. oben S. 22 ff.
5) § 9 Abs. 1 Satz 2 G. W. G.

Während früher die unbesoldeten Gemeindevorstandsmitglieder meist auf 6 Jahre [1]) oder auf Lebenszeit [2]) gewählt wurden, ist ihre Amtszeit jetzt abhängig von derjenigen der Gemeindevertretung [3]) festgesetzt.

Diese Regelung ist vorläufig allgemein nur für diejenigen unbesoldeten Gemeindevorstandsmitglieder getroffen, die bisher auf Lebenszeit gewählt werden konnten oder mußten [4]). Für die übrigen ist diese Bestimmung, die durchaus in der Linie des heutigen Aufbaues der Gemeindeorganisation liegt, zunächst nur von Fall zu Fall getroffen worden [5]). Der durch die Wahlen zur Gemeindevertretung zum Ausdruck gebrachte Wille der Bevölkerung soll oberste Richtschnur für die Gemeindeverwaltung sein [6]). Es wäre daher mit diesem Grundsatz nicht vereinbar, wenn dem Verwaltungsorgan der Gemeinde unbesoldete, also in der Regel nach politischen Gesichtspunkten gewählte, Mitglieder angehören könnten, die mit der derzeitigen politischen Einstellung der Gemeindevertreter nicht übereinstimmen und deren Vertrauen nicht genießen.

Hierdurch ist die Stellung des Gemeindevorstands ganz wesentlich verändert worden. Während er früher hauptsächlich ausgleichend wirken und ein ruhiges, unpolitisches Verwaltungsorgan sein sollte, welches, einer ersten Kammer vergleichbar, ein besonderes Gegengewicht gegen die vielfach schnellen und augenblicklichen Stimmungen unterworfenen Entschlüsse der Gemeindevertretung bilden sollte, ist er heute der demokratisch-parlamentarischen Staatsauffassung folgend ein politisches Abbild der Gemeindevertretung geworden [7]). Im Gegensatz zur Wahlzeit der unbesoldeten Magistratsmitglieder wird die der besoldeten nur dann abgeändert, wenn sie seither eine lebenslängliche war. Nach § 14 Absatz 1 G. W. G. wird sie für diesen Fall auf 12 Jahre beschränkt, wobei jedoch alle wohlerworbenen Rechte unberührt bleiben.

---

1) § 31 St. O., § 75 Lg. O.

2) In Hannover vgl. Hann. St. O. v. 24. 6. 58 § 44 und in Neupommern und in Rügen je nach dem Stadtrezeß.

3) Vgl. oben S. 17 f.

4) § 14 II. G. W. G.

5) Vgl. §§ 2 ff. d. Ges. v. 18. 7. 19 (G. S. S. 118).

6) Vgl. oben S. 17 f.

7) Vgl. hierzu auch Lohmeyer a. a. O., S. 407.

Der Einfluß des Magistrats ist jetzt auch in den Fällen ausgeschaltet, wo die Wahl der Magistratsmitglieder nach Präsentation von mehreren Kandidaten erfolgte. In Schleswig-Holstein [1]) und in den sogenannten Rezeßstädten von Neuvorpommern und Rügen wurde die Präsentation durch eine Vorschlagskommission vorgenommen, in der der Magistrat beteiligt war. In einzelnen pommerschen Städten, je nach dem Rezeß, präsentierte der Magistrat sogar die Kandidaten allein [2]). Nach § 5 E. G. G. W. G. steht das Recht der Präsentation heute ausschließlich der Stadtverordnetenversammlung zu. Sind mehrere Stellen zu besetzen, so erfolgt die Präsentation nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts [3]). Die Wahl selber wird durch die Gesamtheit der wahlberechtigten Bürger [4]) nach dem in § 4 E. G. G. W. G. vorgeschriebenen Verfahren vorgenommen. Auf diese Weise ist auch dort, wo das örtliche Städterecht eine Wahl der Magistratspersonen nach vorheriger Präsentation fordert, das demokratische Wahlprinzip in vollem Umfange bewahrt worden.

§ 7 Absatz 5 des Gesetzes vom 18. Juli 1919 [5]) läßt für die unbesoldeten Magistratsmitglieder eine angemessene Entschädigung für ihre Tätigkeit durch Gemeindebeschluß zu. Es entspricht dies der gleichen Regelung, wie sie für Gemeindevertreter im § 4 der Verordnung vom 31. Januar 1919 getroffen ist [6]).

b) Bürokratischer Gemeindevorstand.

Trotz der inneren Verschiedenheit zwischen dem in den östlichen Provinzen üblichen kollegialen Gemeindevorstand in den Städten und dem sogenannten bürokratischen, wie er sich hauptsächlich in der Rheinprovinz [7]) und in Westfalen [8]) findet, hat dort eine abweichende Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts hinsichtlich dieses Gemeindeorgans nicht stattgefunden. Die unitarisch-zentralistische Tendenz

---

1) Vgl. §§ 31, 42—45 d. St. O. f. d. Prov. Schleswig-Holstein.

2) Vgl. Helfritz: Grundriß d. pr. Komm. R. S. 26, 28.

3) § 4 i. Verb. m. § 5 E. G. G. W. W.

4) § 7 Abs. 2 des Gesetzes v. 18. 7. 19 (G. S. S. 118) in Verb. m. d. Ges. v. 10. 4. 1919 (G. S. S. 83).

5) G. S. S. 118.

6) G. S. S. 15 und vgl. oben S. 25.

7) § 53 St. O. f. d. Rheinprovinz v. 15. 5. 56.

8) § 72 St. O. f. d. Prov. Westfalen v. 19. 3. 56.

der Revolution und ihrer Folgezeit hat eine Vereinheitlichung oder Annäherung der beiden Städteverfassungen aneinander nicht herbeizuführen vermocht.

Wenn aber auch die verschiedene Organisation der Gemeindegewalt in diesen Städteordnungen beibehalten ist, so ist sie doch im übrigen mit der allgemeinen Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts mitgegangen. Außer dem grundlegenden Unterschied in der Organisation der Gemeinden selber besteht keine rechtliche Verschiedenheit zwischen ihnen. Es ist demnach hier die Stellung des Bürgermeisters, der nach den Vorschriften der Bürgermeistereiverfassung im wesentlichen die gleichen Aufgaben hat, die sonst dem Magistrat zustehen, denselben Aenderungen unterworfen, wie die der besoldeten Magistratsmitglieder.

Unbeschadet aller wohlerworbenen Rechte ist somit ihre Amtszeit auf 12 Jahre beschränkt[1]), wenn ihre Wahl oder Ernennung[2]) seither auf Lebenszeit erfolgen konnte oder mußte. Hierdurch soll der Einfluß einzelner Persönlichkeiten nicht durch eine allzulange Amtstätigkeit überhand nehmen können. Wie die Organe im demokratischen Staat immer wieder in tunlichst kurzen Abständen durch das Vertrauen der Wahlberechtigten in ihrem Amte bestätigt oder von ihm abberufen werden sollen, so soll auch die fast unumschränkte Stellung des bürokratischen Bürgermeisters durch die Abkürzung seiner Amtszeit einer erhöhten Kontrolle und einem verschärften Einfluß der Bürgerschaft unterworfen werden.

§ 12 Absatz 1 G. W. G., der die Wahl der besoldeten Bürgermeister und Gemeindevorstandsmitglieder von der Zweidrittelmehrheit abhängig machte, hat nur vorübergehende Bedeutung gehabt[3]).

C) Deputationen.

Auch die Gemeindedeputationen sind durch den demokratisch-parlamentarischen Zug, der sich seit dem 9. November 1918 durch das Gemeindeverfassungsleben zieht, in entsprechender Weise wie die übrigen Organe umgebildet worden. Dieses gilt nicht nur von den

1) § 14 Abs. 1 G. W. G.

2) So in Frankfurt a. M., Neuvorpommern und Rügen.

3) Bis zum Erlaß des E. G. G. W. G. vom 14. 7. 1924.

sogenannten städtischen Deputationen [1]) und Ausschüssen [2]), sondern von allen Kommissionen, die auf Grund ausdrücklicher, gesetzlicher oder ortsstatutarischer Vorschrift gewählt sind [3]) [4]).

Schon bevor die allgemeine Gleichstellung der Frau in allen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung durch § 1 des Gesetzes vom 15. Juli 1919 erfolgt war, konnten weibliche Personen durch § 1 der Verordnung vom 23. November 1918 [5]) zu Mitgliedern gemischter städtischer Verwaltungsdeputationen bestellt werden. Sie mußten nur die gleichen Voraussetzungen erfüllen, die zur Zeit von den männlichen Personen hierfür verlangt waren. Die Wahlen zu allen Deputationen sind gemäß § 16 Absatz 3 des Gesetzes vom 18. Juli 1919 [6]) nach dem Verhältniswahlsystem vorzunehmen, wenn sie nicht auf Grund einstimmigen Beschlusses der Wahlkörperschaften durch Zuruf erfolgen [7]). Das Wahlverfahren ist das gleiche wie für die Wahl des Gemeindevorstands in Stadt- und Landgemeinden [8]).

Bezüglich der Wahlperiode der Deputationen und Kommissionen ist eine abschließende gesetzliche Regelung noch nicht getroffen. § 18 des Gesetzes vom 18. Juli 1919 schreibt vor, daß die Dauer der Wahlzeit der Deputationen ebenso wie die der übrigen Gemeindeorgane durch die neuen Gemeindeverfassungsgesetze bestimmt werden soll. Diese Vorschrift, die in der Annahme einer baldigen Verabschiedung der geplanten Gemeindeverfassungsgesetze erlassen wurde, ist ohne ausdrücklich aufgehoben zu sein, durch den Gang der Ereignisse als überholt anzusehen.

Durch § 1 G. W. G. sind Neuwahlen zu den Gemeindevertretungen angeordnet worden, bevor die erwarteten Gesetze erlassen sind. Daher sind die alten Gemeindevertreter mit Ablauf ihrer Amtszeit als solche auch gleichzeitig aus den Deputationen ausgeschieden, sofern sie diesen Körperschaften angehörten. Die Zu-

---

1) § 59 St. O.

2) § 37 Satz 2 St. O.

3) z. B. § 6 L. G. O.

4) Vgl. Min. Erl. IVa 11 574 v. 9. 8. 1919 zu § 16 Abs. 1 u. v. Leyden a. a. O., S. 9.

5) G. S. S. 183.

6) G. S. S. 118.

7) § 16 Abs. 5 a. a. O.

8) § 4 E. G. G. W. G.

gehörigkeit der anderen Mitglieder zu den Deputationen ist durch die Neuwahlen der Gemeindevertretungen an sich nicht berührt worden [1]). Für diese sind daher die bisherigen Regelungen [2]) in Kraft geblieben mit der Maßgabe, daß eine lebenslängliche Mitgliedschaft zu den Deputationen nicht mehr möglich ist.

D) Gemeindebeamte.

Im Anschluß an die Veränderung der Organe der Gemeinde bleibt noch zu erörtern, welche Entwicklung das Gemeindebeamtenrecht seit dem 9. November 1918 durchgemacht hat, und in welchem Umfange es im Rahmen dieser Arbeit zu berücksichtigen ist. Unter Gemeindebeamten im weiteren Sinne versteht man alle Personen, die überhaupt im Dienst einer Gemeinde tätig sind, und denen von der Rechtsordnung Beamteneigenschaft beigelegt wird. Hierher gehören demnach auch der Bürgermeister und die Mitglieder des Magistrats.

Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts, soweit es diese Beamten betrifft, ist oben bereits dargelegt worden.

Zu den Gemeindebeamten im engeren Sinne werden aber in der Regel die Personen nicht gerechnet, deren Amt seine Grundlage unmittelbar in der Gemeindeverfassung hat, wie das des Bürgermeisters und der Magistratsmitglieder [3]). Man begreift vielmehr hierunter nur die Beamten, die nicht gleichzeitig Gemeindeorgane sind, sondern die ihre Beamteneigenschaft erst durch die Vermittlung dieser erlangt haben.

Das Recht dieser Personen hat zwar seit der Staatsumwälzung auch wesentliche Veränderungen erfahren. Diese gehören jedoch dem Verwaltungsrecht an, da durch sie an den Grundlagen und dem organisatorischen Aufbau der Gemeinden nichts geändert worden ist. Bezüglich der Entwicklung der Rechtsstellung dieser Beamten zeigt sich auch die unitarische Tendenz der Reichsverfassung insofern, als sich das Reich in Artikel 10 Nr. 3 und in Artikel 128 Absatz 3 der Reichsverfassung grundsätzlich vorbehalten hat, das Beamtenrecht aller öffentlichen Körperschaften zu regeln. Weder das Gesetz betreffend vor-

1) Vgl. v. Leyden a. a. O., S. 11.
2) § 59 Abs. 2 u. 4 St. O. u. Ortsstatute.
3) Vgl. Helfritz a. a. O., S. 34.

läufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindebeamtenrechts [1]) noch das Besoldungssperrgesetz [2]) oder die Personalabbauverordnung [3]) haben jedoch bis heute eine wesentliche Aenderung der diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Gemeinden herbeigeführt. Anders wäre es dann, wenn z. B. durch die obige Verordnung auch der Abbau von Magistratsmitgliedern gefordert sein würde [4]). Hiernach erübrigt sich hier die Betrachtung des Gemeindebeamtenrechts, da es nicht zum Gebiet der Gemeindeverfassung gehört.

2. Grenzen der Gemeindegewalt.

A) Steuerhoheit.

Hierbei könnte es ferner noch zweifelhaft erscheinen, ob die Entwicklung der Finanzwirtschaft der Gemeinden im Rahmen der Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts mit zu behandeln sei. Wenn Selbstverfassung und Steuerhoheit, Gemeindeverfassung und Gemeindewirtschaft auch in engster Wechselwirkung zu einander stehen, so ist begrifflich doch ein Eigenleben der Gemeinden auch ohne Steuerhoheit denkbar.

Obwohl diese Hoheit also nicht unbedingt zur Grundlage eines Gemeinwesens gehört, so bleibt die Wirksamkeit und ordnungsmäßige Tätigkeit der Gemeindeorgane doch stets in hohem Grade von ihrer finanziellen Kraft abhängig [5]).

Von einschneidender Bedeutung ist hier, daß seit 1918 der notwendige kommunale Geldbedarf im wesentlichen nicht mehr direkt aus der eigenen Steuerkraft der Gemeinden gedeckt wird, sondern daß diese hauptsächlich auf Ueberweisungen von Reich und Staat angewiesen sind. Ihre verfassungsmäßige Grundlage findet die Verschiebung des Schwergewichts der Steuerhoheit von den Einzelgemeinden auf das Reich in den Artikeln 8 und 11 der Verfassung vom 11. August 1919. Danach hat das Reich „die Gesetzgebung

---

1) G. S. 1920, S. 383.
2) R. G. Bl. 1920, S. 2117.
3) G. S. 1924, S. 73.
4) Vgl. Loewe a. a. O., S. 318.
5) Vgl. hierzu: Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, S. 163 ff.

über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden". Von dieser Befugnis hat das Reich in weitgehendem Maße Gebrauch gemacht und so ausschlaggebenden Einfluß auf das Leben der Gemeinden gewonnen. Durch die sogenannte Erzbergersche Steuerreform von 1919 wurde den Gemeinden eine ihrer bisherigen Haupteinnahmequellen, das freie Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer, genommen. Den Kernpunkt der Gemeindeeinnahmen bilden nunmehr [1]) vom Reich und Staat festgesetzte Steuerüberweisungen, die aus dem Gesamtaufkommen der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer gewährleistet werden. Daneben sind das Zuschlagsrecht der Gemeinden zur Grundvermögen- und Gewerbesteuer sowie die geringen ihnen verbliebenen Möglichkeiten zur Hebung von direkten und indirekten Steuern nur von zweitklassiger Bedeutung. Diese Beschneidung der Steuerhoheit bildet einen starken Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht, der gleichzeitig eine Ausdehnung des staatlichen Aufsichtsrechts ist, — ein Vorgehen, das durchaus in der Linie der zentralistischen Gedankengänge der geltenden Reichsverfassung liegt.

B) Staatsaufsicht.

Diese Wirkung des Finanzausgleichsgesetzes führt dazu zu untersuchen, in welcher Richtung sich das Recht der Staatsaufsicht über die Gemeinden seit dem Umsturz von 1918 überhaupt weiterentwickelt hat [2]). Wenn das Aufsichtsrecht auch nicht positiv den organischen Aufbau der Gemeinden regelt, also nicht zum Gemeindeverfassungsrecht im engsten Sinne gehört, so steht es doch in derart unmittelbarer Wechselwirkung zu ihm, daß bei der Behandlung der Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts auf eine Erörterung über die gleichzeitige Entwicklung des Staatsaufsichtsrechts über die Gemeinden nur schwer verzichtet werden kann.

Ausgehend von dem geschichtlichen Werdegang des Gemeindeverfassungsrechts in Preußen ergibt sich, daß dieses kein ursprüngliches

1) Nach dem Finanzausgleichsges. v. 23. 6. 1923 in der Fassung v. 27. 4. 1926 und dem preußischen Ausführungsgesetz hierzu v. 30. 10. 1923 in der Fassung d. Bekanntmachung v. 5. 5. 1926.

2) Vgl. zum folgenden: Peters, a. a. O. Kap. 7 u. 8.

Recht ist; einen „pouvoir municipal“, wie die französische Revolution ihn konstruierte, gibt es hier nicht[1]. Im 18. Jahrhundert waren die Städte nach Zeiten großer früherer Selbständigkeit zu rein staatlichen Verwaltungsbezirken herabgesunken. Durch die Reformen des Freiherrn v. Stein erhielten sie aus freier Entschließung vom Staate ein genau umgrenztes Selbstverwaltungsrecht zurück[2], das noch heute die Grundlage der kommunalen Selbständigkeit bildet. Alle eigene Tätigkeit ist demnach den Gemeinden vom Staate erst übertragen, und dieser kann infolgedessen auch ein unbeschränktes Aufsichtsrecht über die Gemeinden für sich in Anspruch nehmen. Der Staat übt dies Recht aber allgemein nur innerhalb der Schranken der von ihm selbst gesetzten Gemeindeordnungen aus. Er ist jedoch jederzeit berechtigt, seine Befugnisse gegenüber den Gemeinden selbst zu beschränken oder zu vergrößern, was durch Artikel 127 der Reichsverfassung und Artikel 70 der preußischen Verfassung bestätigt wird, denn die „Schranken der Gesetze“ und „die gesetzlich geregelte Aufsicht des Staates“ können durch Gesetz jederzeit beliebig weit gezogen werden. Verändert aber der Staat sein Aufsichtsrecht, das sich nicht überall scharf umrissen findet, so wird damit selbsttätig dementsprechend der Umfang des Gemeindeverfassungsrechts geändert, weil die in den Gemeindeordnungen niedergelegte abgeleitete Autonomie sich durch jeden solchen Eingriff des Staates in irgend einer Form verändert.

Auf die vorliegende Arbeit bezogen heißt dies, daß das Gemeindeverfassungsrecht seit dem 9. November 1918 auch insoweit verändert ist, als der Staat seitdem ein verschärftes oder verringertes Aufsichtsrecht für sich in Anspruch genommen hat. Durch ausdrückliche gesetzliche Vorschriften ist dies nicht geschehen.

Wohl hat aber der Staat eine Anzahl von Gebieten, die früher zu den sogenannten „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ der Gemeinden gehörten, wie die Jugendwohlfahrt, das Wohnungswesen, die Erwerbslosenfürsorge und den Arbeitsnachweis, an sich gezogen; die Ausführung dieser Gebiete hat er dann aber den Gemeinden, und zwar als „Auftragsangelegenheiten“, wieder belassen[3]. Da

---

1) Vgl. hierzu u. a. Stier-Somlo a. a. O., S. 131.

2) So die St. O. v. 19. 11. 1808.

3) s. hierzu: Stier-Somlo a. a. O., S. 175.

jetzt diese Angelegenheiten staatliche geworden sind, die nur durch Organe der Selbstverwaltung wahrgenommen werden, so hat der Staat nunmehr hierdurch in diesen Sachen ein Dienstaufsichtsrecht erlangt, das ihm früher nicht zukam. Die Einschränkung der Selbstverwaltungsangelegenheiten und die Vermehrung der Auftragsangelegenheiten zeigen somit auch die zentralistische Tendenz des neuen Staatsrechts in seiner Rückwirkung auf das Gemeindeverfassungsrecht.

Peters vertritt zwar die Ansicht[1]) daß Selbstverwaltung und Staatsaufsicht organisch derart mit einander verbunden seien, daß jede Steigerung oder Abschwächung der einen von ihnen naturnotwendig die gleiche Wirkung bei der anderen auch auslösen müsse. Dieser Ansicht kann man jedoch m. E. nicht uneingeschränkt folgen.

Seit dem November 1918 tritt, wie ich oben nachzuweisen gesucht habe, im Leben der Einzelgemeinden eine Verstärkung der Kommunalaufsicht zu Tage. Peters findet in dem Einfluß, den die Interessenvertretungen der Gemeinden — wie der deutsche Städtetag, der Reichsstädtebund und der Preußische Landgemeindetag — auf die Gesetzgebung in Staat und Reich seither gewonnen haben, einen hinreichenden Ausgleich für die gesteigerten staatlichen Eingriffsmöglichkeiten in die kommunalen Verhältnisse[2]).

Die großen Gemeindeverbände sind zwar, obwohl dies gesetzlich nirgends festgelegt ist, vor Erlaß von einschlägigen Gesetzen und vor Durchführung neuer Maßnahmen gegenüber den Gemeinden vielfach gehört worden, und sie haben so Gelegenheit gehabt, ihre Wünsche vorzubringen und oft deren Durchführung durch den Staat auch zu erreichen. Ob diese Errungenschaften aber ein vollwertiger Ausgleich für die tatsächlich verstärkt ausgeübte Aufsicht des Staates in Gemeindeangelegenheiten ist oder nur ein Zeichen des Abwehrkampfes der Gemeinden gegen eine noch weitere Ausdehnung der staatlichen Befugnisse, erscheint zum mindesten zweifelhaft. Jedenfalls ist, solange die Gemeinden weiter wie bisher derart abhängig vom Staat in finanzieller Hinsicht bleiben, ihre freie Betätigungsmöglich-

1) a. a. O., S. 216 ff.
2) a. a. O., S. 258, 262 ff.

keit, besonders verglichen mit der Vorkriegszeit, außerordentlich beschränkt, und man kann füglich von einer stärkeren Betonung der Selbstverwaltung nicht reden.

Ob die seit 1918 hervorgetretene zentralistische Tendenz der Staatsverwaltung, die in Beziehung auf die Gemeindeangelegenheiten ihren Niederschlag in der vermehrten Staatsaufsicht gefunden hat, endgültig den Sieg davon tragen oder ob eine rückläufige Bewegung einsetzen wird, die sich entsprechend auch in den Kommunalverfassungen auswirken würde, ist zur Zeit, da der Kampf der Meinungen über diese Fragen mit großer Schärfe geführt wird, nicht abzusehen.

Schluß.

Sucht man zusammenfassend die Kräfte auf, die die geschilderte Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts seit dem 9. November 1918 bestimmt haben, so treten als solche die eingangs erwähnten Bestrebungen der Demokratisierung, der Parlamentarisierung, der Volkssouveränität und der Zentralisierung klar hervor. Ihr Zusammenwirken hat das Hereinbrechen der neuen Zeit vorbereitet, und hat wie allen anderen Staatseinrichtungen so auch den Gemeindeverfassungen ihren Stempel aufgedrückt. Dabei können die Auswirkungen der einzelnen Bestrebungen nicht streng von einander geschieden werden, sondern sie greifen überall ineinander über. Allgemeines, gleiches und geheimes Wahlrecht für Männer und Frauen, kurzfristige Wahlzeiten für Körperschaften und Beamte, Erhöhung der Zahl der Gemeindevertreter, verstärkter Einfluß der Zentralinstanz auf Verfassung und Verwaltung und Abschaffung aller individuellen Vorrechte sind im wesentlichen die Folge der neuen staatsrechtlichen Einstellung.

Inhaltlich ist mit der Durchführung der Demokratisierung ein gewisser Abschluß der Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts, soweit dieses sich aus der neuen, staatsrechtlichen Auffassung ergibt, erreicht, der in der nächsten Zeit wesentlich kaum geändert werden dürfte. Formell befinden wir uns dagegen noch mitten in der Entwicklung.

Ob diese Entwicklung auch gleichzeitig einen inneren Fortschritt bedeutet, ist allerdings eine andere Frage. Sie ist zu bejahen im

Sinne des demokratischen Gedankens, der durch das neu eingeführte Verhältniswahlrecht mit der Erfassung und Verwertung auch der letzten abgegebenen Stimmen bis in seine äußersten Folgerungen durchgeführt ist. Mit diesem Wahlrecht ist Deutschland an die Spitze aller demokratisch regierten Länder getreten und hat die früheren Vorbilder auf diesem Wege, Frankreich und England, erheblich überholt. Ob und inwieweit das allgemeine Staatswohl durch diese Entwicklung tatsächlich gefördert ist, ob also auch ein innerer Fortschritt erreicht ist, vermag erst die Zukunft zu entscheiden.

Die seit Jahren geplante Verwaltungsreform in Preußen soll sich auch auf das Gemeindeverfassungsrecht erstrecken. Da ein Bedürfnis für grundlegende Neuerungen hier aber nicht besteht[1]), so wird sich die neue Kodifizierung im wesentlichen darauf beschränken müssen, die verschiedenen örtlichen Eigentümlichkeiten in ein einheitliches Gesetz zusammenfassen und Zustände, die aus der Zeit vor dem 9. November 1918 in die neue Zeit übernommen sind aber mit der heutigen Staatsauffassung sich nicht mehr in voller Uebereinstimmung befinden, dieser anzupassen.

Ob sich dabei aber innerlich die Vereinheitlichung auch nur einzelner Teilgebiete erreichen lassen wird, — wie z. B. die Entscheidung darüber, ob in Zukunft in den Städten die Magistratsverfassung, die Bürgermeistereiverfassung oder das süddeutsche Einkörperschaftssystem obligatorisch durchgeführt werden soll — kann hier dahingestellt bleiben. Es erscheint dies allerdings nach dem bisher im Landtag und auf den Städtetagen gemachten Erfahrungen sehr zweifelhaft.

Ueberhaupt ist mit einer baldigen Verabschiedung der Gemeindeordnungen kaum zu rechnen, nachdem im Herbst des Jahres 1924 der Erlaß von einheitlichen Stadt- und Landgemeindeordnungen durch den Landtag zwar unmittelbar bevorstand, aber durch die Landtagsauflösung zunächst bis auf weiteres hinausgeschoben wurde. Der zur Zeit dem Landtag vorliegende

1) Vgl. auch Helfritz in Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer Seite 240 f.

Urantrag der Zentrumspartei betreffend den Entwurf für eine preußische Landgemeindeordnung [1]) ist auch noch nicht durchberaten und dürfte kaum in absehbarer Zeit als Gesetz verabschiedet werden.

Wie dem auch sei, von wesentlicher Bedeutung für die Verwaltungsreform ist nur, daß sie objektiv-sachlich durchgeführt wird unberührt von subjektiven Gesichtspunkten. Leitender Gedanke darf nur sein die Erhaltung und Vermehrung des Wohles des preußischen Staates, seiner Gemeinden und seiner Bewohner.

1) Drucksache Nr. 100 des pr. Landtags, II. Wahlperiode, I. Tagung, 1925.

Literaturverzeichnis.

Arndt, Preußische Verfassung, Berlin 1921.

Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien und Leipzig 1894.

v. Blume, Kommunalpolitik. In Handbuch der Politik, Bd. I. 3. Aufl. Berlin-Leipzig 1920.

v. Brauchitsch, Preußische Verwaltungsgesetze, Bd. I, Berlin 1925.

—, Preußische Verwaltungsgesetze, Bd. III, Berlin 1903.

Drews, Grundzüge einer Verwaltungsreform. Amtliche Ausgabe. Berlin 1919.

Entwurf für eine preußische Landgemeindeordnung. Drucksache Nr. 4041 des Preußischen Landtags. 1. Wahlperiode, 1. Tagung, 1921/22.

Entwurf für eine preußische Landgemeindeordnung. Drucksache Nr. 100 des Preußischen Landtags. 2. Wahlperiode, 1. Tagung, 1925.

Entwurf für eine preußische Städteordnung. Drucksache Nr. 4041 der Preußischen Landtags. 1. Wahlperiode, 1. Tagung, 1921/22.

Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 6. und 7. Auflage. Tübingen 1922.

Genzmer, Der Begriff der Selbstverwaltung in Preußen. In Gesetz und Recht 1908, 9. Jahrgang, Nr. 5, S. 97 ff.

Giese, Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1925.

Giese—Volkmann, Die preußische Verfassung vom 30. November 1920. Berlin 1921.

Hatschek, Lehrbuch des deutschen u. preußischen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. Leipzig-Erlangen 1922.

Helfritz, Grundriß des preußischen Kommunalrechts. Berlin 1922.

—, Die Entwickung des Gemeindeverfassungsrechts seit der Revolution. Erschienen in „Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer", Heft 2, Berlin und Leipzig 1925.

Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. Berlin 1922.

v. Leyden, Das preußische Gemeindewahlrecht seit der Staatsumwälzung, Berlin 1925.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

Loewe, Die Aenderung der Stadtverfassung seit der Staatsumwälzung. Preußisches Verwaltungsblatt, Bd. 45, S. 315 ff.

Lohmeyer, Die Entwicklung des deutschen Gemeindeverfassungsrechts seit der Revolution. In „Deutsche Juristen-Zeitung", Jahrgang 30, Heft 5, S. 407 ff.
Meißner, Grundriß der Verfassung und Verwaltung des Reichs und Preußens. Berlin 1922.
Mulert, Kommunalfinanzen und Reichssteuerreform. Berlin 1925.
Oberverwaltungsgericht. Entscheidung abgedruckt im preußischen Verwaltungsblatt, Bd. 46, S. 173 f.
Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
Preuß, Zur preußischen Verwaltungsreform. Denkschrift Leipzig-Berlin 1910.
—, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In „Handbuch der Politik", Bd. I, S. 266 ff., Berlin-Leipzig 1920.
Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. In Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1883, S. 265 ff.
Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897.
Schücking, Die innere Demokratisierung Preußens. München 1919.
Stier-Somlo, Das preußische Verfassungsrecht. Bonn 1922.
Stier-Somlo, Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts. In „Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrers", Heft 2, Berlin-Leipzig 1925.
Uebersicht über die kommunale Verwaltungsreform in Preußen. Drucksache Nr. 4042 des Preußischen Landtags. 1. Wahlperiode, 1. Tagung, 1921/22.

Lebenslauf.

Am 17. Januar 1896 bin ich zu Kassel als Sohn des damaligen Regierungsassessors Carl Rieß von Scheurnschloß geboren. Meine Kinder- und Schuljahre verlebte ich entsprechend den verschiedenen Versetzungen meines Vaters in Hofgeismar, Kassel und Frankfurt a. M. Nach bestandenem Kriegsabiturientenexamen auf dem humanistischen Lessing-Gymnasium zu Frankfurt a. M. trat ich August 1914 als Fahnenjunker in das Dragoner-Regiment Nr. 5 ein, nahm am Feldzug in Frankreich und Rußland teil und befand mich von Mai 1915 bis Juni 1918 in russischer Kriegsgefangenschaft. Infolge der Heeresverminderung nahm ich im April 1920 als Oberleutnant den Abschied aus dem Heeresdienst, studierte die Rechtswissenschaften zu Göttingen und Marburg und bestand am 14. Juli 1923 das Referendarexamen vor dem Oberlandesgericht in Kassel. Nach erfolgter Uebernahme in den höheren Verwaltungsdienst wurde ich der Regierung in Osnabrück überwiesen. Am 21. August 1926 bestand ich die 2. große Staatsprüfung und befinde mich seitdem als Regierungsassessor beim Landratsamt in Angermünde.

Angermünde, 4. Dezember 1927.

Wilko Rieß von Scheurnschloß.